

# Geen weg terug? De rol van ondersteunde terugkeer als duurzaam sluitstuk van het migratiebeleid

Nicole De Moor

Migratie beheert niet alleen de politieke agenda vandaag, het achterlaten van de vertrouwde omgeving is ook een ingrijpende gebeurtenis voor de migrant zelf. Wereldwijd blijven vele migranten dan ook de hoop koesteren ooit terug te kunnen keren naar hun land van origine. Vooral voor zij die gedwongen werden hun land te ontvluchten, wordt een veilige en waardige terugkeer naar het herkomstland beschouwd als een ‘duurzame oplossing’<sup>1</sup>. Maar ook wanneer verblijfsprocedures niet tot een verblijfsstatuut leidden, rest er vaak geen andere keuze dan terug te keren. In een monografie over het complexe fenomeen migratie mag een bijdrage over terugkeer dus niet ontbreken.

Een duurzaam terugkeerbeleid vormt het sluitstuk van een duurzaam asiel- en migratiebeleid. Gezien haar complexe en gevoelige aard, is terugkeer echter een zwaar beladen thema. Toch is er de laatste tijd een evolutie merkbaar, waarbij vooral ondersteunde terugkeer steeds meer als een volwaardig alternatief in het migratieproces wordt erkend. Terugkeerprogramma's geven migranten de middelen om terug te keren naar hun herkomstland wanneer ze die zelf niet hebben. Ze vormen een humaan alternatief voor gedwongen verwijdering, en zijn voor het land van verblijf kostenefficiënter en administratief eenvoudiger dan gedwongen verwijderingen. Tot slot is een ondersteunde of zelfstandige terugkeer minder politiek gevoelig voor de landen van herkomst, en kan die zelfs bijdragen tot de socio-economische ontwikkeling van de herkomstregio. Om een waardige en duurzame terugkeer te garanderen, moet echter ook de reïntegratie van de terugkeerder ondersteund worden. De remigrant zal immers opnieuw immigreren als hij geen toekomstperspectief heeft in zijn herkomstland.

Ondersteuning bij terugkeer is een van de kernactiviteiten van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), een onafhankelijke internationale organisatie die zich sinds 1951 wereldwijd inzet voor humane en geordende migratie. Ook steeds meer staten investeren in terugkeerprogramma's als een essentieel onderdeel van een effectief en humaan migratiebeleid. In België zijn de bevoegdheden inzake terugkeer verdeeld onder verschillende bevoegde ministers. Terwijl gedwongen terugkeer onder de bevoegdheid van de Minister voor het Asiel- en Migratiebeleid valt (sinds juli 2008 de Staatssecretaris voor het Asiel- en Migratiebeleid Melchior Wathelet), behoort ondersteunde terugkeer tot het bevoegdheidspakket van de Minister bevoegd voor Maatschappelijke Integratie (sinds april 2010 de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie Philippe Courard). Verschillende organisaties pleitten reeds voor 1 bevoegde minister, teneinde ondersteunde terugkeer structureel te verankeren in het migratiebeleid. Anderzijds kan gezegd worden dat de Dienst Vreemdelingenzaken, bevoegd voor de uitvoering van de verblijfswetgeving, en Fedasil, bevoegd voor de opvang van asielzoekers, een andere rol te spelen hebben in het migratieproces. Bovendien maken beide ministers deel uit van eenzelfde regering, waarvan

men een gecoördineerde, geïntegreerde aanpak zou mogen verwachten tussen de verschillende beleidsdomeinen.

## **Recht op terugkeer en respect voor de mensenrechten**

Het recht om naar het herkomstland terug te keren is opgenomen in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 1948<sup>2</sup>, en in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van 1966<sup>3</sup>. Dat betekent dat landen verplicht zijn om hun eigen onderdanen terug te nemen. Over het algemeen wordt aangenomen dat het recht op terugkeer enkel de passieve verplichting inhoudt voor staten om hun onderdanen terug toe te laten, en niet de actieve verplichting, noch voor het land van herkomst, noch voor het land van verblijf, om de terugkeer actief mogelijk te maken voor migranten die daar niet de middelen toe hebben. Bovendien bepaalt het recht op terugkeer niet dat dit moet gaan om een “duurzame” terugkeer, waarbij de remigrant enig toekomstperspectief wordt geboden in zijn herkomstland. Wel mag de staat de uitoefening van het recht op terugkeer niet verhinderen door het bijvoorbeeld moeilijk of onmogelijk te maken om reisdocumenten te bekomen. De tegenhanger van het recht op terugkeer is het recht om eender welk land te verlaten. Ook het land van verblijf mag dus geen juridische of praktische belemmeringen stellen aan migranten om het land te verlaten en terug te keren naar hun herkomstland<sup>4</sup>. Beperkingen inzake de overdraagbaarheid van sociale zekerheidsrechten zijn dus niet enkel beleidsmatig oninteressant, maar zijn ook juridisch twijfelachtig aangezien ze het recht op terugkeer naar het herkomstland beperken (zie verder onder deel 4).

Naast dit recht op terugkeer worden migranten beschermd door een hele reeks toepasselijke mensenrechten. Mensenrechten zijn immers universeel, en gelden dus voor alle migranten, zonder uitzondering. Deze beschermen hen tegen onmenselijke of vernederende behandelingen en onwettige vrijheidsberovingen, geven hen het recht op een eerlijk proces, rechtvaardige arbeidsomstandigheden, en de bescherming van sociale en culturele rechten. Het staat buiten kijf dat ook het terugkeerbeleid moet stroken met internationale en Europese rechtsregels inzake mensenrechten. In het bijzonder wanneer de gedwongen terugkeer van de migrant naar zijn of haar herkomstland ter sprake komt, spelen de mensenrechten een ontzettend belangrijke rol. Zij moeten immers verhinderen dat migranten worden teruggestuurd naar een land waar zij het risico lopen op vervolging, of op foltering, of onmenselijke of vernederende behandeling (het principe van *non-refoulement*, zoals respectievelijk erkend in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 en impliciet in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)). Maar ook wanneer de terugkeer zonder dwang verloopt, zouden migranten niet mogen worden aangemoedigd om naar dergelijke regio's terug te keren. Artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie beschermen het familieleven. Naast deze substantiële waarborgen hebben vreemdelingen zonder geldig verblijf ook recht op een eerlijk proces wanneer zij beroep instellen bij de rechter (artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest van de Grondrechten). Tot slot moet er ook op de eventuele detentie altijd een gerechtelijke controle zijn (artikel 5 EVRM)<sup>5</sup>.

## Terugkeermodaliteiten in een geïntegreerd terugkeerbeleid

In het debat over terugkeer worden vaak slechts 2 begrippen gehanteerd, m.n. gedwongen en vrijwillige terugkeer. Dit geeft verkeerdelijk de indruk dat er slechts 2 terugkeermodaliteiten bestaan. Bovendien gaat de aandacht in het debat meestal naar irreguliere migranten, terwijl het vaak net vreemdelingen mét een verblijfsstatuut zijn die ervoor kiezen om terug te keren naar hun land van herkomst. In die zin is het beter slechts van ‘vrijwillige terugkeer’ te spreken wanneer de beslissing om terug te keren genomen wordt door vreemdelingen die het recht hebben om in het land van bestemming te verblijven (zowel asielzoekers die nog de beslissing over hun asielaanvraag afwachten als vreemdelingen met een tijdelijk of permanent verblijfsstatuut). We kunnen immers moeilijk spreken van “vrijwillige” terugkeer wanneer daarmee enkel gevolg wordt gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten. De keuze om terug te keren moet immers een geïnformeerde keuze zijn, die gemaakt wordt zonder enige druk van overheidswege.

Wie na een negatieve afloop van een verblijfsprocedure, of na intrekking of beëindiging van een legale verblijfsperiode, een bevel krijgt om het grondgebied te verlaten, moet België binnen een bepaalde periode (meestal 5 dagen) verlaten (= verplichte terugkeer). Hij heeft de keuze om dat zelfstandig, met eigen middelen, te doen, of gebruik te maken van een georganiseerde, ondersteunde, terugkeer. Na afloop van deze (uitzonderlijk verlengbare) periode, kan de vreemdeling gedwongen worden uitgewezen, en kan hij administratief worden vastgehouden in een gesloten centrum met het oog op een dergelijke gedwongen verwijdering. Vreemdelingen worden aangespoord aan de verplichting tot terugkeer te gehoorzamen, enerzijds via terugkeer- en herintegratieprogramma's, anderzijds door het vooruitzicht op een gedwongen verwijdering. Projecten die de terugkeer van afgewezen asielzoekers ondersteunen hebben ontegensprekelijk een meerwaarde t.o.v. een gedwongen terugkeer, zowel voor de betrokkene zelf als voor de overheid, maar zouden het discours van de “vrijwilligheid” moeten verlaten<sup>6</sup>.

	Vrijwillige terugkeer	Verplichte terugkeer
<i>Wie?</i>	vreemdelingen die legaal in het land van bestemming verblijven (bv. asielzoekers, erkende vluchtelingen, vreemdelingen met een tijdelijk of permanent verblijfsstatuut op grond van gezinshereniging, arbeid)	Vreemdelingen die niet het recht hebben in het land van bestemming te verblijven, en aldus verplicht zijn dat land te verlaten (bv. uitgeprocedeerde asielzoekers die een bevel kregen het grondgebied te verlaten)
<i>Terugkeermodaliteiten</i>	→ <b>Zelfstandige</b> terugkeer → <b>Ondersteunde</b> terugkeer	→ <b>Zelfstandige</b> terugkeer → <b>Ondersteunde</b> terugkeer → <b>Gedwongen</b> terugkeer

Bovenstaande figuur reflecteert beter hoe vreemdelingen hun terugkeer ervaren. Wanneer zij het land verlaten na een uitwijzingsbevel, voelen zij dat immers niet aan als “vrijwillig”, maar willen zij enkel een gedwongen terugkeer of illegaal verblijf vermijden. Vrijwillige terugkeer bestaat enkel wanneer de migrant de bewuste keuze maakt tussen remigratie en integratie in het land van bestemming. De “gehoorzame” terugkeer van mensen die niet legaal kunnen verblijven in hun land van bestemming is geen vrijwillige terugkeer, maar kan wel ondersteund worden met terugkeer- en herintegratieprogramma's, zodat ook voor hen de terugkeer het begin kan zijn van een menswaardig bestaan in het herkomstland.

De Europese Commissie benadrukt de rol van ondersteunde terugkeer in een geïntegreerd terugkeerbeleid, met het oog op een doeltreffende en duurzame terugkeer<sup>7</sup>. Ook volgens de Belgische Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) maakt ondersteunde terugkeer, samen met de zelfstandige en de gedwongen terugkeer, een essentieel onderdeel uit van een geïntegreerd terugkeerbeleid, waarin de gedwongen verwijdering met daarbijhorende detentie een “stok achter de deur” is indien de betrokkene weigert te vertrekken. De zelfstandige of ondersteunde terugkeer wordt dan als eerste stap in het terugkeerproces aangeboden, teneinde een gedwongen verwijdering te vermijden. Volgens de DVZ leidde deze zogenaamde “stick and carrot policy” in het verleden tot een toename van het aantal personen dat via ondersteunde terugkeer naar zijn herkomstland is teruggekeerd<sup>8</sup>.

## **Europees beleid inzake terugkeer**

Ten gevolge van de groeiende harmonisering inzake asiel en migratie binnen de Europese Unie (EU), en de geleidelijke totstandkoming van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid, kunnen we het terugkeerbeleid niet meer in een louter nationale context bekijken. Na de Europese Raden van Tampere (1999) en Laken (2001), publiceerde de Europese Commissie in 2002 een Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Unie verblijven<sup>9</sup>. Hierin stelde de Commissie dat een gemeenschappelijk terugkeerbeleid een integraal onderdeel moet uitmaken van het Europese asiel- en migratiebeleid. Onder meer rond de uitwerking van terugkeerprogramma's moet volgens de Commissie de samenwerking tussen de lidstaten intern verbeteren. Bovendien moet het terugkeerbeleid als onderdeel van het bredere kader van het migratiebeleid worden geïntegreerd in het buitenlands beleid van de Unie. Een evenwichtige samenwerking met derde landen is immers noodzakelijk voor een geslaagd terugkeerbeleid.

De Europese Commissie beheerde en financierde reeds een heel aantal terugkeerprojecten voor vluchtelingen, afgewezen asielzoekers en andere migranten<sup>10</sup>. Het Terugkeerbonds, dat werd opgericht voor de periode 2008-2013, wil bijdragen tot het verbeteren van de geïntegreerde organisatie van het terugkeerproces door de lidstaten, het versterken van de samenwerking tussen de lidstaten, en het bevorderen van een doeltreffende en uniforme toepassing van gemeenschappelijke normen inzake terugkeer<sup>11</sup>.

### *Terugkeerrichtlijn*

Na een moeilijke en lange discussie tussen de Raad en het Europees Parlement, werd in december 2008 de Terugkeerrichtlijn aangenomen, die de terugkeer regelt van illegaal op het grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen<sup>12</sup>. Een cruciaal element daarin is het “ultimum remedium-beginsel”, dat stelt dat een gedwongen verwijdering pas ingezet kan worden als laatste middel<sup>13</sup>. Zo bepaalt de Richtlijn dat een terugkeerbesluit een passende termijn moet voorzien van 7 tot 30 dagen, behoudens uitzonderingen, waarin de betrokkene kan beslissen terug te keren met eigen middelen of via een terugkeerprogramma, alvorens de staat kan overgaan tot een gedwongen verwijdering<sup>14</sup>. De lidstaten kunnen deze termijn verlengen indien de specifieke omstandigheden dat vragen, bijvoorbeeld indien er schoolgaande kinderen zijn<sup>15</sup>.

Indien er niet aan de terugkeerverplichting is voldaan binnen de toegekende termijn (of wanneer er geen termijn werd voorzien), voorziet de Terugkeerrichtlijn in een inreisverbod van maximum 5 jaar<sup>16</sup>. Dat betekent dat de betrokkene 5 jaar lang de Europese Unie niet meer binnen mag. In andere gevallen kán het terugkeerbesluit gepaard gaan met een inreisverbod. België heeft deze bepaling tot dusver niet omgezet in nationale wetgeving, maar mogelijks gebeurt dat wel in de komende maanden. Nadat de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen België had opgestart, keurde de ministerraad op 1 juli 2011 immers een voorontwerp van wet goed om de Richtlijn om te zetten. Wie een bevel krijgt om het land te verlaten, krijgt voortaan in principe 30 dagen om dat te doen, maar zou ondertussen beter begeleid en voorbereid worden. De regering koos er bovendien voor om een inreisverbod van ten hoogste 3 jaar op te leggen in het geval niet aan de terugkeerverplichting wordt voldaan binnen die termijn<sup>17</sup>. Een dergelijk inreisverbod zou dus enkel worden opgelegd wanneer een gedwongen terugkeer zich opdringt, en niet voor vreemdelingen die binnen de gestelde termijn gevolg geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten. Volgens de Europese Commissie kan de voorkeur voor een zelfstandige of ondersteunde terugkeer op die manier juridisch verankerd worden. Door personen die zonder dwang zijn teruggekeerd een bevoorrechte behandeling te verlenen wanneer zij later opnieuw de EU zouden willen binnenkomen, wordt de zelfstandige of ondersteunde terugkeer gestimuleerd, en ontnemt men het “stigmatiserende karakter” van een irregulier verblijf<sup>18</sup>.

## **Nood aan internationale samenwerking**

Migratie wordt een steeds complexer fenomeen. Daarom is er niet alleen nood aan meer samenwerking binnen de Europese Unie, maar ook met derde landen. Zowel herkomst-, transit- als bestemmingslanden hebben immers baat bij een internationale samenwerking inzake terugkeer. Vooreerst wordt de terugkeer van migranten vaak bemoeilijkt door de afwezigheid van de nodige identiteits- en reisdocumenten. Administratieve bijstand van het herkomstland is dus vaak vereist om de terugkeer soepel te laten verlopen. Sommige landen zijn echter minder bereid om hun onderdanen of onderdanen van derde landen terug toe te laten, en leggen vaak complexe administratieve procedures op om de nodige documenten te bekomen. In dergelijke situaties is het nuttig om te onderhandelen over overnameovereenkomsten of –clausules met herkomst- en transitlanden<sup>19</sup>.

Ook voor de migrant zelf bestaan er enkele belemmeringen om te kiezen voor een terugkeer naar het herkomstland. Aangezien migranten in hun land van bestemming vaak familiale en sociale relaties opgebouwd hebben, pleiten NGO's voor het vergemakkelijken van vrij verkeer voor remigranten. Indien zij vrij kunnen reizen tussen hun herkomstland en voormalige land van verblijf, hoeven zij hun sociale en familiale banden niet definitief door te knippen, en kunnen zij hun eventuele economische belangen verder onderhouden. Bovendien kunnen zij technische knowhow en economische contacten uitwisselen, en op die manier bijdragen tot de socio-economische ontwikkeling van beide landen<sup>20</sup>. Een ander obstakel waarmee kandidaat-terugkeerders geconfronteerd worden, zijn beperkingen op de overdraagbaarheid van sociale zekerheidsrechten. Vaak verliezen zij bijvoorbeeld hun pensioenrechten, ondanks het feit dat zij soms jarenlang op legale wijze in de EU hebben gewerkt. Onder meer in deze materies is het dus aangewezen om middels internationale afspraken deze restricties waar mogelijk op te heffen.

Reeds in 1999 benadrukte de Europese Raad in Tampere dat samenwerken met derde landen cruciaal is voor een allesomvattende en doeltreffende aanpak inzake migratie, in het bijzonder wat betreft het terugkeerbeleid. Later onderstreepte de Europese Raad van Laken dat het migratiebeleid moet worden geïntegreerd in het Europese buitenlands beleid<sup>21</sup>. De IOM is met haar uitgebreid netwerk van regionale kantoren goed geplaatst om die internationale samenwerking te ondersteunen, en heeft daartoe een aantal multilaterale fora opgericht om effectieve partnerschappen aan te moedigen. In België hanteert de Dienst Vreemdelingenzaken verschillende samenwerkingsvormen om een bilaterale samenwerking op te bouwen tussen de Dienst en de herkomstlanden, gaande van dagelijkse diplomatieke contacten met de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van de herkomstlanden in België, tot administratieve akkoorden of *memoranda of understanding* met ministers of administraties van herkomstlanden. Soms maken terugnamebepalingen ook deel uit van ruimere migratieakkoorden, of zelfs van bilaterale samenwerking rond andere beleidsdomeinen. Het betrekken van andere overheidsactoren bemoeilijkt en vertraagt in dat laatste geval vaak de discussie, maar opent ook meer mogelijkheden tot onderhandelen<sup>22</sup>. Ook op Benelux en Europees niveau bestaan er formele samenwerkingsverbanden met derde landen. Zo onderhandelt de Europese Commissie bijvoorbeeld over communautaire readmissieakkoorden, die de modaliteiten bepalen inzake de terugname van eigen onderdanen die irregulier in Europa verblijven. O.m. inzake de identificatie van deze personen en de afgifte van reisdocumenten worden afspraken gemaakt. Bovendien wordt ook de terugname van onderdanen van derde landen geregeld, waarvoor het contracterende derde land het transitland was<sup>23</sup>.

### **Van terugkeer tot reïntegratie: een waaier aan projecten**

Migranten die terugkeren naar hun herkomstland kunnen daarbij ondersteuning krijgen via een gevarieerd aanbod van terugkeerprogramma's. De inhoud van die ondersteuning verschilt van project tot project, maar komt in grote lijnen hierop neer: de fase voorafgaand aan het vertrek richt zich voornamelijk op informatieverstrekking en adviesverlening. De kandidaat-terugkeerder ontvangt informatie over de situatie in het herkomstland, en krijgt soms

medische ondersteuning. Verder wordt het transport geregeld, en krijgt hij hulp bij het aanvragen van de nodige reisdocumenten. Tijdens de terugkeer zelf wordt de terugkeerder begeleid bij het transport (coördinatie van de verhuis, hulp met de bagage, eventueel een escorte), en krijgt hij soms ook medische ondersteuning. Na aankomst in het herkomstland wordt de remigrant meestal opgevangen door een plaatselijke organisatie, die hem bijvoorbeeld assisteert bij het binnenlands transport.

Het gesprek over de mogelijkheid tot terugkeer wordt best van bij het begin van het migratieproces aangegaan, teneinde de betrokkenen beter voor te bereiden op een mogelijke negatieve afloop van de migratieprocedure. Om een goed geïnformeerde en bewuste beslissing van de migrant te garanderen, is het cruciaal om volledige en accurate informatie te verstrekken over het gehele terugkeerproces en de toekomstperspectieven in het herkomstland (bv. informatie over de arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijsmogelijkheden). De IOM werkt samen met partners in herkomstlanden om over de nodige objectieve informatie te beschikken<sup>24</sup>.

Enkele decennia geleden bestonden terugkeerprogramma's voornamelijk uit een beperkte basisondersteuning om terugkeer mogelijk te maken voor migranten die daar zelf de middelen niet toe hadden. Om de terugkeer niet alleen administratief en financieel mogelijk te maken, maar tevens de duurzaamheid ervan te garanderen, wordt nu meer en meer geïnvesteerd in de herintegratie van teruggekeerde migranten. Indien de factoren die de migrant er in de eerste plaats toe aangezet hebben om te migreren niet worden aangepakt, is de kans immers groot dat hij na de terugkeer met identieke of nog grotere problemen zal geconfronteerd worden. Reïntegratieondersteuning is dus cruciaal om een terugkeer te garanderen die duurzaam is voor alle partijen, zowel voor de migrant als voor het herkomst- én het bestemmingsland.

Ondersteuning bij de herintegratie kan variëren van een beperkte reïnstallatiepremie, tot toelagen voor het volgen van onderwijs, of economische ondersteuning in de vorm van microkredieten. Op basis van het socio-economische profiel van de remigrant kunnen aangepaste herintegratieschema's worden uitgewerkt, die worden opgevolgd door een van de plaatselijke partnerorganisaties van de IOM. Zo begeleidt de IOM terugkeerders bij het vinden van een job of het ontwikkelen van inkomstenverwervende activiteiten (hulp bij de haalbaarheidsstudie, basis business training, en/of financiële hulp). De meest recente herintegratieprojecten bevorderen bovendien niet enkel de herintegratie van de individuele terugkeerder, maar richten zich ook op de volledige herkomstgemeenschap. Dergelijke alomvattende projecten trachten de positieve impact van de terugkeer op de lokale gemeenschap te bewerkstelligen, om te vermijden dat wie niet migreerde, wordt benadeeld. Op die manier dragen herintegratieprogramma's ook bij tot het verhinderen van toekomstige emigratie vanuit gemeenschappen met een hoge migratiedruk<sup>25</sup>.

Ook de doelgroep van terugkeerprogramma's is steeds meer gediversifieerd. Naast uitgeprocedeerde asielzoekers en erkende vluchtelingen doen er ook steeds meer migranten buiten het asielsysteem een beroep op ondersteunde terugkeer. Vaak verblijven zij irregulier in het land van bestemming, en zijn zij daardoor kwetsbaar. Een ondersteunde terugkeer wordt dan ook gezien als een alternatief voor een mogelijke gedwongen terugkeer, eventueel met opsluiting in een gesloten centrum. Terugkeerprogramma's zijn ook steeds meer aangepast aan de noden van specifieke doelgroepen, zoals bijvoorbeeld niet-begeleide

minderjarige vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel, zieke vreemdelingen of oorlogsslachtoffers<sup>26</sup>.

In België coördineert Fedasil, het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers, het aanbod aan ondersteuningsmaatregelen. Sinds 2006 beschikt het agentschap hiervoor over een cel Terugkeer. Het stelt jaarlijks een budget ter beschikking van de IOM en enkele NGO's, die voor de praktische uitvoering van de terugkeerprogramma's zorgen. De samenwerking met de IOM wordt geregeld in enkele akkoorden tussen de IOM en het Koninkrijk België<sup>27</sup>.

## REAB

REAB staat voor *Return and Emigration of Asylum seekers from Belgium*. Het REAB-programma, dat sinds 1984 wordt aangeboden door de IOM, richt zich tot in België verblijvende vreemdelingen die wensen terug te keren naar hun herkomstland, of willen emigreren naar een derde land (met uitzondering van erkende vluchtelingen of onderdanen van een EU-lidstaat of Schengenland), en daartoe niet de nodige middelen hebben<sup>28</sup>.

Het REAB-programma biedt zowel financiële als materiële bijstand. Kandidaat-terugkeerders worden geïnformeerd over de situatie in hun herkomstland, en worden begeleid bij de effectieve terugkeer. Het programma dekt de kosten voor de terugreis (een beperkte financiële ondersteuning voor vliegtickets, reisdocumenten, kosten voor extra bagage, ...), en keert eventueel een terugkeerpremie uit. Deze wordt uitbetaald op het moment van het vertrek, en bedraagt maximum 250 EUR per volwassene (125 EUR voor een persoon jonger dan 18 jaar). Het bedrag is o.m. afhankelijk van de nationaliteit, de leeftijd, en de verblijfsduur in België<sup>29</sup>.

Het programma kan ondersteuning bieden aan afgewezen asielzoekers, asielzoekers die hun aanvraag hebben ingetrokken, en mensen zonder papieren die nooit asiel aangevraagd hebben. In uitzonderlijke gevallen kan ook steun worden verleend aan migranten mét een verblijfsvergunning die daarvan afstand doen, maar deze moeten wel behoeftig zijn en dus financieel ten laste vallen van de Belgische overheid. Het REAB-programma financiert dus niet de terugkeer van mensen die hun terugreis zelf kunnen betalen, maar is bedoeld voor mensen die behoeftig zijn. Voorwaarde is wel dat ze de voorbije vijf jaar al niet een keer met het REAB-programma zijn teruggekeerd. Ook kwetsbare doelgroepen kunnen een beroep doen op het REAB-programma, zoals niet-begeleide minderjarigen, personen die medische verzorging nodig hebben, slachtoffers van mensenhandel of oudere migranten<sup>30</sup>. Ongeveer driekwart van de aanvragen leidt effectief tot een terugkeer naar het herkomstland<sup>31</sup>.

Het REAB-programma wordt mogelijk gemaakt door de samenwerking van de IOM met een netwerk van lokale partners, zijnde verscheidene NGO's, Centra voor Algemeen Welzijnswerk, gemeentelijke diensten en asielcentra, die het programma promoten, kandidaten selecteren en individueel begeleiden. Ook de gesloten centra van DVZ zijn als REAB-partner bij de IOM ingeschreven, omdat men ook aan vreemdelingen in detentie de mogelijkheid tot een ondersteunde terugkeer wil bieden<sup>32</sup>. De sociale diensten in deze gesloten centra trachten hen van de voordelen van ondersteunde terugkeer te overtuigen, om een gedwongen terugkeer te vermijden.



Tussen 1984 en 2009 keerden al meer dan 40.000 personen terug met het REAB-programma. Het aantal vreemdelingen dat een beroep deed op ondersteunde terugkeer verloor aandeel vanaf 2006, o.m. ten gevolge van de uitbreiding van de Europese Unie met tien Oost- en Centraal-Europese landen. Ook de dalende trend in het aantal asielaanvragen zorgde voor een daling in het aantal aanvragen tot ondersteunde terugkeer. Het aantal ondersteunde remigranten stabiliseerde zich opnieuw in de jaren 2008-2009. Bovendien vond er een verschuiving plaats tussen de verschillende categorieën van de doelgroep. Terwijl in de jaren '90 ondersteuning vooral werd aangevraagd door uitgeprocedeerde asielzoekers, werden vanaf 2002 de meeste aanvragen ingediend door migranten die nooit asiel hebben aangevraagd. Naast de daling van het aantal remigranten naar Europese landen, is er bovendien een sterke stijging van enkele Latijns-Amerikaanse landen als bestemming in terugkeerprogramma's<sup>33</sup>. Opmerkelijk is dat in 2010 Brazilianen ongeveer 30 % uitmaakten van het totale aantal personen dat ondersteuning kreeg bij terugkeer<sup>34</sup>. Ook in andere Europese landen zijn de meeste vreemdelingen die de laatste drie jaar een beroep deden op ondersteunde terugkeer afkomstig uit Brazilië, naast Servië en Irak<sup>35</sup>. Wat betreft de verhouding tussen gedwongen en ondersteunde terugkeer, maakt ondersteunde terugkeer duidelijk het verschil in het totale aantal terugkeerders naar Latijns-Amerika, de Kaukasus, Rusland, Oekraïne en Mongolië<sup>36</sup>.

### *Reïntegratiefonds*

De verleende ondersteuning door het REAB-programma werd aanzienlijk uitgebreid door de oprichting van een Reïntegratiefonds in 2006. Het doel van dit fonds, dat eveneens door Fedasil wordt beheerd, is teruggekeerde migranten betere toekomstperspectieven te bieden en de duurzaamheid van hun terugkeer te bevorderen. Zo biedt het fonds bijkomende ondersteuning voor het volgen van beroepsopleidingen of het opstarten van een eigen zaak, en financiert het kleinschalige projecten die worden opgevolgd door lokale partnerorganisaties in het herkomstland. In België zijn het de IOM, Caritas, Vluchtelingenwerk Vlaanderen en Ciré (Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers) die de kandidaten begeleiden bij de voorbereiding van hun individuele reïntegratieproject. Het reïntegratiebudget, dat niet contant wordt uitbetaald, moet binnen de 6 maanden worden besteed<sup>37</sup>.

### *Fonds voor Kwetsbare groepen*

Het Fonds voor Kwetsbare groepen verleent bijkomende steun aan kwetsbare remigranten, teneinde ook voor hen een veilige en duurzame terugkeer mogelijk te maken. De doelgroep bestaat uit minderjarigen, zieke migranten die medische bijstand nodig hebben, slachtoffers van mensenhandel, alleenstaande ouders, zwangere vrouwen en ouderen. Het fonds biedt hen o.m. medische en financiële bijstand om de reïntegratie in het herkomstland te ondersteunen<sup>38</sup>.

### *RBB en RKB*

Het RBB-programma, dat staat voor *Return of Bosnians ex Belgium*, liep van 1997 tot 2000, en was gericht op een 200-tal Bosnische families die vóór 1 maart 1995 in België gearriveerd waren en een ontheemdenstatuut hadden. Hun terugreis werd georganiseerd door

de IOM, die hen ook een reïntegratiepremie en een huisvestingspremie bood, gefinancierd door het Belgische ministerie van Maatschappelijke Integratie. Dit tijdelijke terugkeerproject was een vorm van *vrijwillige* terugkeer in de echte betekenis van het woord: de regering besliste in 1998 dat de families konden kiezen tussen regularisatie in België of terugkeer naar Bosnië met het RBB-programma. Van de 200 families kozen 51 families (96 personen) ervoor om terug te keren naar hun herkomstland<sup>39</sup>.

Later werd een vrij identiek programma uitgevoerd voor Kosovaren die in België verbleven vóór september 1999 met een ontheemdenstatuut (dat voor Kosovaren werd ingevoerd van mei tot september 1999, en verlengbaar was tot juni 2000). Ook het RKB-programma (*Return of Kosovars ex Belgium*) voorzag in een reïntegratiepremie en een huisvestingspremie, gefinancierd door het Ministerie van Maatschappelijke Integratie. Van de 5800 Kosovaren die in aanmerking kwamen, zijn er 2712 effectief teruggekeerd. Zij hebben zich ertoe verbonden om alle gemaakte kosten terug te betalen indien ze binnen de 10 jaar naar België zouden terugkomen, wat volgens het OCIV (nu Vluchtelingenwerk Vlaanderen) een beperking inhoudt van het vrijwillig karakter van het vertrek<sup>40</sup>.

#### *Overige terugkeerprogramma's*

Zowel op nationaal als op internationaal niveau bestaan en bestonden er nog heel wat andere terugkeerprogramma's, gericht op specifieke doelgroepen. Zo was er in 2000 het RCA-programma (*Return and Counselling Assistance to Asylum Seekers from the Czech Republic, Romania and Slovakia, currently living in Belgium, Finland and the Netherlands*), gericht op 780 asielzoekers uit Slovakije, Tsjechië en Roemenië in België, Finland en Nederland. Ook voor Chilenen, Congolezen, Rwandezers, ... bestonden er in het België van de jaren '90 specifieke terugkeerprogramma's. Op internationaal niveau ondersteunt de IOM vele programma's, zoals het RQAN (*Return of Qualified African Nationals*), dat gericht is op zeer hooggeschoolde Afrikanen, en het RQN-Bosnia, voor hooggeschoolde Bosniërs. Verder ondersteunt de IOM migranten die terugkeren naar Rusland, Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Tadzjikistan, ...<sup>41</sup>, en bestond er een door de EU gesubsidieerd programma (RANA – *Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan*) voor Afghanen.

### **Terugkeer in de strijd tegen illegale migratie**

Wanneer vreemdelingen geen legaal verblijfsstatuut hebben, moeten zij hun land van verblijf verlaten. Vanzelfsprekend gaat de voorkeur daarbij om humane redenen naar een zelfstandige of ondersteunde terugkeer. Bovendien zijn terugkeerprogramma's ook kostenefficiënter voor het land van verblijf dan een gedwongen verwijdering. Maar ook in een meer algemeen, evenwichtig migratiebeleid neemt ondersteunde terugkeer een bijzondere plaats in. De Europese Unie stelt een consequent en geïntegreerd terugkeerbeleid immers centraal in de strijd tegen illegale migratie.

De Dienst Vreemdelingenzaken stelde vast dat een dalende of stijgende trend in het aantal gedwongen verwijderingen een respectieve evolutie in het aantal "vrijwillige" remigranten tot gevolg heeft. Zo vonden er in het begin van de jaren 2000 gerichte

“uithalingen” plaats in de open asielcentra: uitgeprocedeerde asielzoekers die in een opvangcentrum verbleven, werden met dwang opgehaald door de politie en administratief aangehouden met het oog op hun verwijdering. Tegelijkertijd vonden er in de open opvangcentra informatiesessies plaats over het aanbod van ondersteunde terugkeer. In de periode dat deze uithalingen plaatsvonden, steeg het aantal REAB-aanvragen opmerkelijk. De DVZ concludeert hieruit dat de “stok achter de gesloten deur” wel degelijk mensen in onregelmatig verblijf aanzet om zelfstandig te vertrekken<sup>42</sup>. Echter, de conclusie dat een verscherping van het beleid inzake gedwongen terugkeer ook leidt tot een toename van de zelfstandige en ondersteunde terugkeerders, gaat te kort door de bocht. De uithalingen uit de open centra hadden immers ook tot gevolg dat het aantal ongecontroleerde vertrekken van uitgeprocedeerde asielzoekers uit deze open centra aanzienlijk is toegenomen. Het is aannemelijk dat een aantal onder hen in onregelmatig verblijf in België is gebleven, of naar andere EU-landen is vertrokken. Bovendien werd er ook heel wat kritiek geuit op het ‘uithalingsbeleid’. Zo zorgde het onder meer voor een vertrouwensbreuk tussen de directie en de bewoners van de open opvangcentra. Onder politieke druk werd dit beleid dan ook stopgezet.

Begin 2010 werd België, net als andere Europese lidstaten, geconfronteerd met een plotse massale instroom van asielzoekers uit Servië en Macedonië, die vaak onder valse voorwendsels naar België werden gelokt<sup>43</sup>. De opmerkelijke stijging van het aantal asielaanvragen vanuit die landen was een gevolg van de afschaffing van de visumplicht voor deze landen voor de hele Europese Unie sinds 19 december 2009. De Belgische overheid reageerde met het prioritair behandelen van hun asielaanvragen, en door te voorzien in “prioritaire terugkeermaatregelen”. Die bestonden eruit dat de DVZ de zelfstandige terugkeer stimuleerde en de transportkosten betaalde. Zo werden in maart 2010 twee bussen ingelegd voor diegenen die wensten terug te keren<sup>44</sup>. In overleg met de IOM besloot Fedasil in oktober 2010 om geen terugkeerpremie meer toe te kennen aan Serviërs, Montenegrijnen en Macedoniërs die sinds 1 januari 2010 in België waren gearriveerd. Zij hebben nu enkel toegang tot reisbijstand (i.e. kosten van de terugreis). De reïnstallatie- en reïntegratiepremie kunnen ze enkel nog uitzonderlijk krijgen mits motivering en na akkoord van IOM. Hetzelfde geldt voor Bosniërs en Albanezen sinds 1 januari 2011. Deze en andere acties leidden tot een terugval van de instroom uit deze landen vanaf eind maart 2010, terwijl het aantal aanvragen voor ondersteunde terugkeer in het kader van het REAB-programma steeg.

Een stijgende trend van de ondersteunde remigratie is dus niet enkel het gevolg van een verstrengd beleid inzake gedwongen terugkeer. Ook bewustmakingscampagnes, betere informatieverstrekking (vb. de informatiecampagnes van IOM in de open centra), het doorbreken van het terugkeertaboe in het begeleidingsproces, en gerichte acties spelen een belangrijke rol. Maar hoewel er geen zuiver oorzakelijk verband bestaat tussen de stijging van het aantal gedwongen repatriëringen en de statistieken van zelfstandige en ondersteunde terugkeer, hebben deze terugkeermodaliteiten uiteraard wel enige invloed op elkaar. Een consequent beleid inzake gedwongen terugkeer zal dus wel een stimulans inhouden voor de zelfstandige en ondersteunde terugkeer. Tot slot is het ook van belang te benadrukken dat een consequent, evenwichtig en humaan terugkeerbeleid niet het enige instrument mag zijn in de strijd tegen illegale migratie, maar moet gecombineerd worden met meer transparante procedures, betere informatieverstrekking inzake legale migratiekanalen,

bewustmakingscampagnes (vb. tegen mensensmokkel), en meer inspanningen om zwartwerk te bestrijden.

### **Ondersteunde terugkeer als ontwikkelingsinstrument**

De terugkeer van geëmigreerde onderdanen kan grote gevolgen hebben voor de gemeenschap van origine. Zo mislukten in het verleden een aantal terugkeerprojecten omdat de herkomstregio niet voldoende was voorbereid. De hierboven besproken alomvattende reïntegratieprojecten, waarbij zowel de remigrant als zijn of haar herkomstgemeenschap wordt betrokken, zijn dus van groot belang.

Remigratie kan enkel slagen wanneer de remigrant voldoende toekomstperspectieven heeft. Wanneer grote groepen mensen naar hun herkomstland terugkeren na een conflictsituatie, moet die terugkeer dan ook gepaard gaan met maatregelen voor het herstel en de verzoening binnen die regio. Het heeft immers geen zin om mensen te laten terugkeren zonder dat hun huis heropgebouwd wordt, of zonder dat ze enig vooruitzicht hebben op een job<sup>45</sup>. Maatregelen die bijdragen tot de heropbouw van de herkomstregio of tot de socio-economische ontwikkeling van de gemeenschap vergroten de duurzaamheid van de terugkeer. Een voorbeeld van een dergelijk ontwikkelingsrelevant project is de reconstructie van een rusthuis in Bosnië, waarbij de opleiding en tewerkstelling van terugkeerders én blijvers centraal stond in de dialoog tussen beide groepen<sup>46</sup>. Wanneer de terugkeer ook gunstige effecten heeft op de lokale gemeenschap, is ook vaak de vijandigheid tegenover de remigranten minder groot<sup>47</sup>. Hetzelfde geldt voor regio's die getroffen werden door ernstige natuurrampen, waar terugkeerprogramma's enkel zin hebben wanneer ze gekoppeld worden aan de heropbouw van het getroffen gebied. En ook voor gebieden die te kampen hebben met een graduele achteruitgang van het milieu, waar het meestal de vrouwen, kinderen en ouderen zijn die achterblijven, kan de terugkeer van de jonge mannen bijdragen tot het ecologisch herstel van de regio<sup>48</sup>.

Teruggekeerde migranten hebben vaak nieuwe kennis en vaardigheden verworven in hun voormalige verblijfsland, die hen toelaten om hun inkomen te diversifiëren bij hun terugkeer. Maar hoewel het vaststaat dat de herintegratie van migranten kan bijdragen tot de ontwikkeling van hun herkomstregio, is het beleid in vele landen niet aangepast om de kennis, vaardigheden en/of financiële middelen van teruggekeerde migranten ten volle in te zetten voor de socio-economische ontwikkeling van de herkomstregio. Gelukkig bestaat er nu een tendens om het terugkeerbeleid actief te linken aan de ontwikkelingsnoden in de landen van origine<sup>49</sup>. Zo bestaan er steeds meer specifieke herintegratieprojecten voor kleine ondernemers, die bijvoorbeeld voor meer werkgelegenheid kunnen zorgen in de herkomstregio. Migrant kunnen ook bij steeds meer organisaties terecht voor bijstand om hun ondernemingsplannen te concretiseren, een opleiding in bedrijfsbeheer en boekhouding te volgen, of voor financiële ondersteuning om hun droom als ondernemer waar te maken. Op die manier biedt ondersteunde terugkeer een volwaardig en menswaardig toekomstperspectief, zowel voor de remigrant zelf als voor zijn herkomstgemeenschap.

## Een nieuwe weg voorwaarts?

De laatste decennia werden er heel wat initiatieven inzake ondersteunde terugkeer genomen. Het taboe rond terugkeer werd doorbroken, en het aanbod voor ondersteuning werd behoorlijk uitgebouwd. Een goede begeleiding en betere omkadering zouden er echter voor kunnen zorgen dat terugkeer nog beter bespreekbaar wordt, zelfs voor asielzoekers die nog in procedure zijn. De piste van een zelfstandige of ondersteunde terugkeer zou dan ook aan bod moeten komen van bij het begin van het begeleidingsproces. Daarbij is het cruciaal dat er transparante en accurate informatie wordt verstrekt in een zogenaamd ‘tweesporenbeleid’: naast informatie over de verblijfsprocedure en de mogelijke uitkomst daarvan, moeten de betrokkenen reeds worden geïnformeerd over de mogelijke terugkeermodaliteiten, zodat zij ook voorbereid worden op een mogelijke negatieve uitkomst van de verblijfsprocedure. De laatste jaren investeerde Fedasil in een netwerk van terugkeerconsulenten om asielzoekers in opvangcentra en lokale opvanginitiatieven beter te informeren over de verschillende terugkeeropties en te zorgen voor een betere begeleiding in concrete dossiers. Dergelijke initiatieven zorgen voor een betere omkadering van het terugkeerbeleid, en zouden verder uitgewerkt moeten worden.

In januari 2011 lanceerde de Staatssecretaris voor het asiel- en migratiebeleid Melchior Wathelet het idee om open terugkeercentra op te richten, om zelfstandige en ondersteunde terugkeer nog beter te integreren in het Belgische terugkeerbeleid. In dergelijke centra zouden zowel afgewezen asielzoekers als mensen zonder verblijfstitel die geen asiel hebben aangevraagd gedurende een bepaalde periode (vb. 30 dagen) kunnen verblijven om hun terugkeer voor te bereiden, eventueel met hulp van een terugkeerprogramma. Hoewel dit niet tot zijn onmiddellijke bevoegdheid behoorde (maar eerder tot die van de Staatssecretaris bevoegd voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding Philippe Courard), bleek uit de politieke discussie die hierop volgde dat heel wat partijen zich kunnen vinden in dit idee<sup>50</sup>. Na maandenlange discussies zette de ontslagnemende regering het licht dan ook op groen om een eerste terugkeercentrum op te richten tegen het najaar van 2011. In dit terugkeercentrum zouden vreemdelingen die het bevel kregen België te verlaten, beter worden voorbereid op hun terugkeer dan in een open opvangcentrum. Het centrum, dat aan een 70-tal vreemdelingen onderdak zou moeten bieden, past binnen de omzetting van de Europese Terugkeerrichtlijn, die de voorkeur geeft aan ondersteunde terugkeer boven gedwongen verwijdering.

Naast een betere begeleiding en omkadering is het van groot belang om enkele beperkingen op te heffen die migranten zouden kunnen belemmeren om terug te keren. Zo zou moeten voorzien worden in de mogelijkheid om circulair te migreren tussen het herkomstland en voormalige land van verblijf, bijvoorbeeld door flexibele toegangsvoorwaarden, of door tijdelijke of meervoudige visa toe te kennen aan migranten die zonder dwang zijn teruggekeerd (zie daarover de twee volgende bijdragen in dit boek). Internationale akkoorden, bijvoorbeeld inzake circulaire migratie, kunnen het nodige kader leveren om de link tussen terugkeer, herintegratie en ontwikkeling te versterken. Bovendien kunnen akkoorden inzake de overdraagbaarheid van sociale zekerheidsrechten ervoor zorgen dat remigranten hun opgebouwde rechten niet verliezen<sup>51</sup>. Tot slot is het belangrijk om de periode die wordt voorzien voor de uitvoer van een uitwijzingsbevel te verlengen alvorens kan worden overgegaan tot een gedwongen verwijdering. Op die manier krijgt de betrokkene

de kans om zijn terugkeer, al dan niet met hulp van een ondersteunend programma, degelijk voor te bereiden.

## Besluit

Ondersteunde terugkeer maakt als terugkeermodaliteit een cruciaal onderdeel uit van een consequent en humaan migratiebeleid. De laatste 10 jaar boden diverse terugkeerprogramma's wereldwijd aan meer dan 400.000 migranten de kans om veilig en waardig terug te keren naar meer dan 160 herkomstlanden<sup>52</sup>. De meest succesvolle projecten waren diegene waarbij zowel de remigrant als zijn herkomstgemeenschap betrokken werden, en waarin werd gestreefd naar een duurzame herintegratie van de remigrant. Ook de follow-up na de terugkeer bleek zeer belangrijk, net als de koppeling van terugkeerprogramma's aan de socio-economische ontwikkeling van de lokale gemeenschap. Een terugkeer naar het herkomstland is immers pas geslaagd wanneer de remigrant niet opnieuw de nood voelt te migreren. Of het terugkeerbeleid al dan niet succesvol is moet dan ook niet alleen worden gemeten aan de hand van het aantal teruggekeerde personen, de financiële kostenefficiëntie of het ontradend effect op irreguliere migratiestromen. Een humaan en duurzaam terugkeerbeleid stelt naast deze kwantitatieve eisen ook kwalitatieve waarborgen voorop, en geeft migranten een waardig toekomstperspectief in hun land van herkomst.

De speerpunten van een humaan en duurzaam beleid inzake ondersteunde terugkeer zijn: respect voor internationale rechtsregels, in het bijzonder de mensenrechten en fundamentele vrijheden; aandacht voor de oorzaken van migratie, ook in het terugkeerbeleid (o.m. door de koppeling ervan aan het ontwikkelingsbeleid); versterking van de samenwerking tussen landen van herkomst, transit en bestemming; uitbreiding van de informatieverstrekking, de begeleiding en omkadering van het terugkeerbeleid; variatie van het aanbod aan ondersteuningsmaatregelen, om tegemoet te komen aan de specifieke noden van bepaalde doelgroepen; en tot slot de opheffing van de obstakels waarmee remigranten worden geconfronteerd (bijvoorbeeld d.m.v. soepele toelatingsvoorwaarden en overdraagbaarheid van sociale zekerheidsrechten).

De juridische en administratieve belemmeringen om deze aanbevelingen op te volgen zijn niet onoverkomelijk. Er is enkel de nodige politieke wil vereist om van een consequent en humaan terugkeerbeleid het sluitstuk van een duurzaam migratiebeleid te maken.

---

<sup>1</sup> De UNHCR beschouwt vrijwillige terugkeer als een van de drie duurzame oplossingen voor de vluchtelingenproblematiek (naast lokale integratie in het land van asiel, of hervestiging in een derde land), die vluchtelingen moet toelaten hun leven in waardigheid herop te bouwen.

<sup>2</sup> Artikel 13(2) van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, AV Res 217A, 10 december 1948, dat bepaalt dat eenieder het recht heeft om “welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en naar zijn land terug te keren”.

<sup>3</sup> Artikel 12(4) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, 16 december 1966, in werking getreden op 23 maart 1976, UNTS 999, 171, dat stelt: “Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren”.

<sup>4</sup> Mensenrechtencomité, General Comment No. 27: Freedom of Movement (Art. 12) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9) 2 november 1999.

---

<sup>5</sup> Europese Commissie, Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven, Brussel, 10 april 2002, COM(2002)175definitief, 10-11.

<sup>6</sup> Overlegcentrum voor de Integratie van Vluchtelingen (OCIV), Terug of terug: een beschrijvend onderzoek van vrijwillige terugkeerprojecten in negen Europese lidstaten, Deel VI van het onderzoeksproject *Migratie en Asiel: Vluchten Kan Niet Meer*, in opdracht van de Koning Boudewijnstichting, 2001, 77.

<sup>7</sup> Beschikking Nr. 575/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 tot oprichting van het Europees Terugkeerbonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma 'Solidariteit en beheer van de migratiestromen', *Pb.* L 144/45 van 6 juni 2007.

<sup>8</sup> K. Bergans, W. Cruysberghs, G. Verbauwhede, K. Verstraeten en B. Verstraete, Het Verwijderingsbeleid, in: Marie-Claire Foblets en Dirk Vanheule (eds.), *Migratie- en Migrantenrecht - Recente Ontwikkelingen* (Deel 13) (Brugge: Die Keure, 2010) 108-110.

<sup>9</sup> Europese Commissie, Groenboek over een communautair terugkeerbeleid, *supra* noot (5); K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 80.

<sup>10</sup> Europese Commissie, Groenboek over een communautair terugkeerbeleid, *supra* noot (5), 22-23.

<sup>11</sup> Beschikking Nr. 574/2007/EG van het Parlement en de Raad, *supra* noot (7), artikel 3, §1.

<sup>12</sup> Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *Pb.* L 348/98 van 24 december 2008 (hierna: Terugkeerrichtlijn), artikel 2.

<sup>13</sup> K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 83.

<sup>14</sup> Terugkeerrichtlijn, *supra* noot (12), artikel 7.

<sup>15</sup> *Ibid*, artikel 7, § 2.

<sup>16</sup> *Ibid*, artikel 11.

<sup>17</sup> Persbericht van de ministerraad van 1 juli 2011, beschikbaar op:

<http://www.presscenter.org/archive/20110701/1f63ed93f9e3752799714001c01b2166/?lang=nl>

<sup>18</sup> Europese Commissie, Groenboek over een communautair terugkeerbeleid, *supra* noot (5), 18.

<sup>19</sup> *Ibid*, 11-12.

<sup>20</sup> OCIV, *supra* noot (6), 75.

<sup>21</sup> Europese Commissie, Groenboek over een communautair terugkeerbeleid, *supra* noot (5), 12.

<sup>22</sup> K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 171.

<sup>23</sup> *Ibid*, 85-86.

<sup>24</sup> Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) in the EU, Infosheet 2010, beschikbaar op: [http://publications.iom.int/bookstore/free/avrr\\_in\\_the\\_eu.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/avrr_in_the_eu.pdf), 3; Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR), Infosheet January 2011, beschikbaar op: [http://publications.iom.int/bookstore/free/avrr\\_in\\_the\\_eu.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/avrr_in_the_eu.pdf), 3.

<sup>25</sup> IOM Infosheet 2010, *supra* noot (24); IOM Infosheet 2011, *supra* noot (24).

<sup>26</sup> IOM Infosheet 2010, *supra* noot (24), 2.

<sup>27</sup> K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 107-108.

<sup>28</sup> K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 108-109; Informatiebrochure van de Dienst Vreemdelingenzaken, België stimuleert terugkeer van illegale vreemdelingen, augustus 2009, 21-23.

<sup>29</sup> OCIV, *supra* noot (6), 9.

<sup>30</sup> Informatiebrochure Dienst Vreemdelingenzaken, *supra* noot (28), 22.

<sup>31</sup> OCIV, *supra* noot (6), 10. Fedasil, Jaaroverzicht 2010 inzake de 'Cijfers Vrijwillige Terugkeer', beschikbaar op: [http://www.vrijwilligeterugkeer.be/bijlagen/cijfers/Jaaroverzicht\\_2010\\_vrijwilligeterugkeer.pdf](http://www.vrijwilligeterugkeer.be/bijlagen/cijfers/Jaaroverzicht_2010_vrijwilligeterugkeer.pdf); Antwoord van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Maatschappelijke Integratie van 25 februari 2011, op de vraag nr. 37 van de heer volksvertegenwoordiger Theo Francken van 21 december 2010, 2<sup>de</sup> Zitting van de 53<sup>ste</sup> Zittingsperiode van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, QRVA 53 020.

<sup>32</sup> K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 108-109; Informatiebrochure Dienst Vreemdelingenzaken, *supra* noot (28), 24.

<sup>33</sup> K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 187, 190-191.

---

<sup>34</sup> Antwoord van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Maatschappelijke Integratie van 12 januari 2011, op vraag nr. 1792 van de heer Theo Francken over 'Het misbruik van het systeem van vrijwillige terugkeer door illegale Brazilianen', 2<sup>de</sup> Zitting van de 53<sup>ste</sup> Zittingsperiode van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Criv 53 Com 086, 24-30.

<sup>35</sup> IOM Infosheet 2010, *supra* noot (24), 2.

<sup>36</sup> K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 191.

<sup>37</sup> Informatiebrochure Dienst Vreemdelingenzaken, *supra* noot (28), 23-24.

<sup>38</sup> *Ibid*, 24.

<sup>39</sup> OCIV, *supra* noot (6), 10.

<sup>40</sup> *Ibid*, 11.

<sup>41</sup> *Ibid*, 12-13.

<sup>42</sup> K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 112-115.

<sup>43</sup> Van januari t.e.m. maart 2010 vroegen 522 Macedoniërs en 475 Serviërs asiel aan, t.o.v. 201 Macedoniërs en 514 Serviërs in 2009. K. Bergans *et al.*, *supra* noot (8), 115.

<sup>44</sup> *Ibid*, 116. Antwoord van de staatssecretaris voor Begroting, Migratie- en Asielbeleid, Gezinsbeleid en Federale Culturele Instellingen van 1 april 2011, op de vraag nr. 69 van de heer volksvertegenwoordiger Theo Francken van 29 december 2010, 2<sup>de</sup> Zitting van de 53<sup>ste</sup> Zittingsperiode van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Q RVA 53 025.

<sup>45</sup> Europese Commissie, Groenboek over een communautair terugkeerbeleid, *supra* noot (5), 23.

<sup>46</sup> OCIV, *supra* noot (6), 76.

<sup>47</sup> Europese Commissie, Groenboek over een communautair terugkeerbeleid, *supra* noot (5), 24.

<sup>48</sup> T. Afifi, Economic or Environmental Migration? The Push Factors in Niger, in: International Migration, Vol. 49, nr. S1, juni 2011, Special Issue on Environmentally Induced Migration in the Context of Social Vulnerability, e95- e124.

<sup>49</sup> Global Forum on Migration and Development (GFMD), Background Paper to Roundtable 2: Migrant Integration, Reintegration and Circulation for Development (Session 2.2.: Reintegration and Circular Migration - Effective for Development?), Prepared by the Governments of Brazil and Portugal in Collaboration with the Rt Team, the Rt Coordinator Dr. Irena Omelaniuk and the Task Force Set up by the Greek Government for the Preparation of the Third Meeting of the GFMD in Athens, 2009.

<sup>50</sup> Samengevoegde vragen van de heer Theo Francken aan de staatssecretaris voor Begroting, voor Migratie- en asielbeleid, voor Gezinsbeleid en voor de Culturele Instellingen over “de open terugkeercentra” (nr. 2230), mevrouw Nahima Lanjri aan de staatssecretaris voor Begroting, voor Migratie- en asielbeleid, voor Gezinsbeleid en voor de Culturele Instellingen over “het voorstel tot oprichting van terugkeercentra” (nr. 2259), de heer Damien Thiéry aan de staatssecretaris voor Begroting, voor Migratie- en asielbeleid, voor Gezinsbeleid en voor de Culturele Instellingen over “de oprichting van open centra voor personen die gebruik maken van een programma voor vrijwillige terugkeer” (nr. 2289), 26 januari 2011, 2<sup>de</sup> Zitting van de 53<sup>ste</sup> Zittingsperiode van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, CRIV 53 COM 107, 58-62; Vraag om uitleg van mevrouw Freya Piryns aan de staatssecretaris voor Begroting, Migratie- en asielbeleid, Gezinsbeleid en Federale Culturele Instellingen over “de oprichting van open terugkeercentra” (nr. 5-423), Belgische Senaat, Commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden, 15 februari 2011, Handelingen 5-36COM, 19-22; Samengevoegde vragen van de heer Theo Francken aan de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Maatschappelijke Integratie, over “de terugkeerplannen van zijn collega Wathélet” (nr. 2446), mevrouw Zoë Genot aan de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Maatschappelijke Integratie, over “de open terugkeercentra” (nr. 2562), 16 februari 2011, 2<sup>de</sup> Zitting van de 53<sup>ste</sup> Zittingsperiode van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, CRIV 53 COM 133, 15-19.

<sup>51</sup> GFMD, *supra* noot (49).

<sup>52</sup> IOM Infosheet 2011, *supra* noot (24), 2.